

VU Research Portal

Solidariteit en herverdeling; een begripsbepaling met voorbeelden van pensioenen, wonen en zorg

den Butter, F.A.G.

published in

Tijdschrift voor Openbare Financiën
2014

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

den Butter, F. A. G. (2014). Solidariteit en herverdeling; een begripsbepaling met voorbeelden van pensioenen, wonen en zorg. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 46(1), 35-44.
http://wimdreesstichting.nl/page/downloads/TvOF_2014_1_5.pdf

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

SOLIDARITEIT EN HERVERDELING: EEN BEGRIPSBEPALING MET VOORBEELDEN VAN PENSIOENEN, WONEN EN ZORG

F.A.G. den Butter*

Samenvatting

Politieke voorkeuren bepalen de mate waarin via inkomensherverdeling recht wordt gedaan aan de maatschappelijke wens tot solidariteit. In die zin vormt solidariteit een door de overheid te borgen publiek belang. Dit artikel onderscheidt herverdeling tussen jong en oud, en tussen arm en rijk. Via een hierop gebaseerde taxonomie worden in onderlinge samenhang de gevolgen getoond van overheidsbeleid op het gebied van de pensioenen, de woningmarkt en de zorg. Deze poging tot ontrafeling van de economische regelgeving en instituties op de genoemde gebieden verscherpt het zicht hoe in Nederland sprake is van solidariteit tussen en binnen generaties, en op welke vormen van solidariteit het herverdelingsbeleid betrekking heeft.

Trefwoorden: solidariteit, inkomensherverdeling, welvaartseffecten, pensioenen, woningmarkt, zorg

1 Inleiding

De notie dat ‘solidariteit het cement van de samenleving is’ vormde in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw een belangrijke drijfveer voor de destijds op de barricaden actieve en bevlogen vakbondsleider Herman Bode (1925-2007). Volgens De Beer (2005) is een nationaal stelsel van sociale zekerheid ondenkbaar zonder solidariteit. Zo’n stelsel formaliseert de solidariteit tussen voor elkaar volstrekt onbekende individuen die binnen de rechtsgemeenschap leven. De houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid wordt aangetast, wanneer de bereidheid van burgers afneemt om solidair met hun medeburgers te zijn. Gemeenschapszin is daarbij de basis waarop solidariteit berust. Vanuit dat perspectief omschrijft Van Dale’s woordenboek solidariteit als ‘bewustzijn van saamhorigheid en bereidheid om de consequenties daarvan te dragen’. Solidariteit krijgt daarmee de connotatie van iets dat inherent goed is en dat vanuit maatschappelijk engagement dient te worden nagestreefd. Zo verwordt solidariteit, net als duurzaamheid, tot een wat vaag begrip, dat ingezet wordt om aan pleidooien voor gewenste maatschappelijke veranderingen kracht bij te zetten.

De wens, of de wil, om solidair te zijn levert voor de leden van een moderne competitieve samenleving een dilemma op. Dit is het dilemma van de rallyrijder in de woestijn, die ziet dat een andere rijder door pech of een ongeluk in moeilijkheden is geraakt. Moet hij zijn concurrent helpen, met kans op tijdsverlies en een duikeling in het klassement, of moet hij zo snel mogelijk doorrijden om de eigen winstkansen niet in gevaar te brengen? Vergelijkbaar is de situatie waarin de bergbeklimmer zich bevindt, wanneer hij op weg naar de top een andere beklimmer tegenkomt die door eigen onervarenheid in moeilijkheden is gekomen. Moet hij hulp bieden ten koste van de kans dat hijzelf de top bereikt en waardoor hij misschien zijn eigen leven in gevaar brengt, of moet hij doorklimmen, zonder acht te slaan op de noodtoestand van de ander? Het argument om in zulke gevallen solidariteit te verwachten, is vaak gekoppeld aan de veronderstelling van impliciete reciprociteit: dat soort

ellende en misfortuin kan jou ook overkomen, en dan wil je ook zielsgraag door anderen geholpen worden.

In termen van de economische welvaartstheorie gaat het bij dit dilemma om de afweging tussen gelijkheid en efficiëntie (*equity* versus *efficiency*). Dit artikel beziet het begrip solidariteit vanuit deze afweging uit de welvaartsanalyse. Deze inperking tot het welvaartseconomische gedachtegoed betekent dat preciezer valt aan te geven wat met solidariteit wordt bedoeld, en welke argumenten een rol spelen bij discussies hoe in de huidige maatschappelijke context het beste wordt voldaan aan wensen om onderling solidariteit te betonen. Daarbij blijkt dat solidariteit zich in verschillende vormen manifesteert en vele gezichten kent. Hierna worden deze verschillende gezichten belicht.⁶⁶

2 Publiek belang

Het stelsel van sociale zekerheid is de formele belichaming van de gewenste solidariteit op nationaal niveau. In die zin vat Schuyt (1998) sociale zekerheid op als door de overheid georganiseerde solidariteit, die voortvloeit uit de ethische en morele beginselen die binnen de gemeenschap leven. Daarmee is sociale zekerheid in brede zin onderwerp van overheidsbemoeienis geworden en vormt het stelsel een middel om de tot publiek belang bestempelde solidariteit te borgen. Gegeven dat in een moderne democratische samenleving de overheid het geweldsmonopolie heeft, volgt hieruit dat solidariteit aan de burgers wordt opgelegd via tal van op herverdeling gerichte maatregelen. De mate waarin deze herverdeling plaatsvindt, en de afweging die daarbij tussen gelijkheid en efficiëntie wordt gemaakt, is een kwestie van politieke voorkeuren. Het gaat daarbij om een politiek gedefinieerd publiek belang. Hierbij is, onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden, overheidsingrijpen nodig om het maatschappelijk welzijn te verbeteren (Den Butter, 2011a). In de praktijk levert de borging van zo'n politiek gedefinieerd publiek belang door de overheid wel problemen op. In de eerste plaats is lang niet altijd, via het politieke proces, goed uitgekristalliseerd welke mate van solidariteit, en dus welke mate van herverdeling, uiteindelijk door de kiezers wordt gewenst. In de tweede plaats is er geen vast receptenboek voor de manier waarop, gegeven de gewenste mate van solidariteit, de overheid dit publieke belang via regelgeving en institutionalisering dient te borgen. Vaak is het daarom een kwestie van lange adem en een traject met veel heen en weer gepraat en aanpassing van regels, voordat voldoende maatschappelijke instemming voor bepaalde op herverdeling gerichte maatregelen is verkregen.

3 Dimensies

Solidariteit speelt op verschillende niveaus: binnen het gezin, binnen de familie, binnen het kerkgenootschap, binnen het dorp of binnen de regio. Vaak geldt dat, naarmate de groep waarmee solidariteit wordt gevraagd breder is, de bereidheid tot solidariteit afneemt. Dit is bijvoorbeeld het geval binnen de Europese Unie, waar het voor kiezers en gekozen politici moeilijk bleek solidair met de Grieken te zijn, toen dit land in financiële moeilijkheden geraakte. Solidariteit met de gehele wereldbevolking ligt nog moeilijker, zoals blijkt uit de moeizame onderhandelingen om de mondiale klimaatproblematiek de baas te worden.

⁶⁶ Zie De Beer (2008) voor een andere blik op de vele gezichten van solidariteit.

Karakteristieken van de borgingsmethoden van zes vormen van solidariteit

	Vermogenssolidariteit	Inkomenssolidariteit	Risicosolidariteit
Intragenerationele solidariteit	Via vermogensbelasting, erfbelasting	Progressieve inkomstenbelasting als voornaamste middel om tot herverdeling te komen; daarnaast verschillende andere regelingen in de sfeer van belastingen en sociale verzekeringen	Via verplichte regelingen van sociale zekerheid en door de overheid gereguleerde private verzekeringen
Intergenerationele solidariteit	Ingewikkelde herverdeling van jong naar oud en van oud naar jong via pensioenstelsel, onderwijs, technologische ontwikkeling en milieugebruik	Via een afwijking van het Musgrave-criterium waarbij niet alle generaties een gelijk nettoprofit van de overheid ontvangen (of netto evenveel aan de overheid bijdragen) ten opzichte van het inkomen over de levensloop	Verplichtstelling en enigermate op risicosolidariteit gericht toezicht bij pensioenfondsen

Dit artikel beperkt zich tot vormen van solidariteit binnen een land. Daarbij zijn twee dimensies te onderscheiden, namelijk (i) vermogenssolidariteit en inkomenssolidariteit versus risicosolidariteit, en (ii) intragenerationele versus intergenerationele solidariteit (zie ook Den Butter, 2010). Dit levert een palet van $2 \times 3 = 6$ verschillende vormen van solidariteit op, die allemaal een eigen karakteristiek hebben. In de bovenstaande tabel is dit onderscheid tussen de zes verschillende vormen uitgewerkt via een korte aanduiding met welke regelgeving de overheid probeert de gewenste solidariteit te borgen.

Daarnaast bestaat pure kanssolidariteit. Deze vorm van solidariteit heeft niets met herverdeling te maken. Kanssolidariteit kenmerkt elke marktconforme verzekering, waarbij degenen met dezelfde schadekans en dezelfde verzekerde omvang van de schade dezelfde premie betalen.

4 Intergenerationele welvaartsverdeling

Traditioneel heeft de discussie over solidariteit betrekking op de intragenerationele solidariteit, dat wil zeggen de herverdeling van rijk naar arm binnen een en dezelfde jaargang of generatie. Linkse politieke partijen zijn geneigd in de maatschappelijke welvaartsfunctie herverdeling – of nivellering – ten opzichte van economische groei een groter gewicht toe te kennen dan rechtse politieke partijen dat doen. Vandaar dat in de ogen van links de baten van nivellering ook sneller opwegen tegen het verlies aan efficiëntie dat zo'n nivelleringsbeleid meebrengt, dan in de ogen van rechts.

Deze eendimensionale gedachtewereld miskent echter dat er ook een politiek waarderingsprobleem is ten aanzien van de intergenerationele welvaartsverdeling. Dit aspect is de afgelopen periode met name onder de aandacht gekomen bij de overdrachten tussen jong en oud die impliciet plaatsvinden bij de aanvullende oudedagpensioenen. Toch vormt het pensioenkapitaal en de opbouw daarvan slechts een relatief klein onderdeel van de

overdrachten tussen generaties. Weliswaar beheren de pensioenfondsen in ons land een kapitaal van meer dan anderhalf keer het nationaal inkomen, maar dat is voor een belangrijk deel kapitaal waar geen overdrachten tussen generaties mee plaatsvinden. De afwegingen van intergenerationele welvaartsverdeling vanwege overdrachten tussen generaties vereisen dan ook een ruimer kader, zoals dat in beeld is gebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999). Behalve om de pensioenen, gaat het bij de welvaartsverdeling tussen opeenvolgende jaargangen van de bevolking uitdrukkelijk ook om overdrachten in het kader van milieukapitaal, technologiekapitaal, menselijk kapitaal, sociaal kapitaal en van de bezittingen van de overheid, zoals de gasvoorraad en de infrastructuur.

Verwant met deze intergenerationele analyse van overdrachten en herverdeling is de omschrijving die het Brundtland-rapport van de VN uit 1987 aan duurzaamheid geeft: ‘Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die de behoeften van de huidige [generatie] vervult zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen’. Wanneer ‘het vermogen om in de eigen behoeften te voorzien’ in deze omschrijving gelijk wordt gesteld aan maatschappelijke welvaart, komt het erop neer dat de resultante van de overdrachten tussen jong en oud aan de voorwaarde gebonden is dat de welvaart van de jongeren nu en in de toekomst niet kleiner is dan de welvaart van de ouderen. Dit kan dan worden opgevat als een randvoorwaarde die voor intergenerationele solidariteit geldt. Het Musgrave-criterium waarbij het nettoprofiel van de overheid voor alle generaties even groot is, vormt een invulling van deze randvoorwaarde van generatiebewust beleid (Ministerie van Financiën, 2008). De vraag daarbij is of deze voorwaarde in absolute zin moet gelden – gelijke reële bedragen voor opeenvolgende generaties – of dat het gaat om een gelijkblijvend aandeel van het met de generaties toenemende inkomen – voor zover daar in de komende periode nog sprake van zal zijn. In het laatste geval wordt impliciet rekening gehouden met een groeiende welvaart door een toename van de productiviteit vanwege technologische vooruitgang of investeringen in menselijk kapitaal. In de praktijk valt echter moeilijk te overzien welke beleidsinspanning voor de verdeling van de welvaart tussen generaties aan deze voorwaarde voldoet. Daartoe is inzicht in de afhankelijkheden van alle genoemde vormen van maatschappelijk kapitaal nodig. Toepassing van generatierekeningen kan op deelgebieden bijdragen aan dit inzicht.

Intragenerationele en intergenerationele herverdelingskwesties hangen ook nog eens samen, zodat maatschappelijke voorkeuren voor de verschillende vormen van solidariteit niet onafhankelijk van elkaar zijn te verwezenlijken. De overwegingen om tot houdbare overheidsfinanciën te komen, waarbij op de lange termijn in de vergrijzende en ontgroenende samenleving de lasten van de overheidsfinanciën niet (verder) naar toekomstige generaties worden doorgeschoven, tonen dit aan (Van der Horst *et al.*, 2010). De keuze of en hoe de houdbaarheidskloof vroeger of later wordt opgevuld is bepalend voor de herverdeling tussen en binnen generaties. Bovendien dienen voor een goed inzicht in deze herverdelingskwesties de maatschappelijke voorkeuren van de toekomstige generaties voor de afruil tussen de verschillende vormen van kapitaal te zijn gegeven (zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1999; Den Butter, 2011b). Vandaar dat in het navolgende de aandacht uitgaat naar slechts een beperkt aantal deelgebieden waar herverdeling in het kader van solidariteit binnen en tussen generaties een markante rol speelt. Achtereenvolgens komen de pensioenen, de woningmarkt en de gezondheidszorg aan de orde. Dit zijn ook de domeinen die de WRR recentelijk in het kader van de onderlinge verhoudingen tussen de generaties heeft gezien (Asbeek Brusse en Van Montfoort, 2012).

5 Aanvullende pensioenen

In het pensioendebat is momenteel de belangentegenstelling tussen de verschillende generaties het meest gearticuleerd. Daarmee komt de solidariteit die in het pensioenstelsel is ingebouwd onder druk te staan. De bovenstaande taxonomie verschaft een kader voor de vormen van solidariteit waarom het hier gaat. In de inkomenssfeer loopt de intergenerationele solidariteit via de premieheffing voor de pensioenen. Dit is met name het geval bij de premie voor de Algemene Ouderdomswet (AOW), aangezien het bij de AOW om een omslagstelsel gaat. Een belangrijk discussiepunt is hier de hoogte van de AOW-uitkering die – gegeven de premiegrens! – bepalend is voor de hoogte van de benodigde AOW-premie. De AOW-premie is verder mede afhankelijk van de mate waarin de AOW uit algemene middelen wordt betaald, de zogeheten fiscalisering van de AOW. Zonder fiscalisering is sprake van een directe overdracht van jong naar oud, of liever van werkenden en uitkeringsontvangers die nog niet de AOW-leeftijd hebben bereikt naar de gepensioneerden, terwijl bij fiscalisering van de AOW de ouderen meebetalen zodat de overdracht dan minder groot is. Naarmate het gefiscaliseerde deel van de AOW groter wordt nemen dus vanuit deze regeling de directe overdrachten van jong naar oud af.

Ten aanzien van de aanvullende, kapitaalgedekte pensioenen wordt de intergenerationele inkomenssolidariteit bepaald via onderhandelingen in de pensioenbesturen over de mate, in geval van tekorten, waarin de premie wordt verhoogd versus de mate waarin op bestaande pensioenverplichtingen wordt gekort. Behalve bij toegezegde premiereregelingen, betekent de doorsneepremie dat jaar-in, jaar-uit een omvangrijke overdracht van jonge naar oudere werknemers plaatsvindt. Bij de tegenwoordig gangbare middelloonregeling bouwen werknemers, die evenveel verdienen, immers dezelfde pensioenaanspraak op, ook al kan de premie van de oudere werknemer veel korter voor hem worden belegd. Door dit systeem raakt een vergrijzend pensioenfonds in problemen, doordat de impliciete subsidie van de jongere deelnemers onvoldoende is. Een bedrijfstakpensioenfonds kan vergrijzen wanneer de desbetreffende bedrijfstak afsterft, of wanneer jongere deelnemers massaal in andere bedrijfstakken emplooi vinden. Daarnaast kan de toenemende levensverwachting een overdracht van jong naar oud veroorzaken wanneer daarmee in het verleden bij de premiestelling onvoldoende rekening is gehouden en korting van de lopende pensioenen desondanks achterwege blijft.

Afgezien van de plannen met het Witteveenkader, die het ten opzichte van de huidige situatie fiscaal onaantrekkelijker maken om een al te groot pensioenkapitaal op te bouwen, is er binnen het pensioenstelsel verder geen sprake van een directe vermogenssolidariteit. Hoge pensioenvermogens worden niet afgeroomd om lage pensioenvermogens aan te vullen. De gewenste mate van intragenerationele inkomenssolidariteit wordt hier aan de inkomenskant, zoals in het algemeen in de hier beschouwde domeinen, geborgd via de progressie van de inkomstenbelasting waarbij voor de rijkere gepensioneerden hogere tarieven gelden dan voor de minder rijke gepensioneerden. Bovendien vindt voor allerlei onderscheiden groepen een meer gerichte afstemming op de door de politiek gewenste koopkrachteffecten plaats via heffingskortingen en inkomenstoelagen. Vanwege de omkeerregel bij de fiscale behandeling van pensioenen lopen inkomenssolidariteit en vermogenssolidariteit enigermate door elkaar. Er geldt geen (forfaitaire) rendementsheffing op pensioenvermogen, maar de inkomsten uit de vermogensvorming via de pensioenfondsen worden wel via de inkomstenbelasting belast.

In ons pensioenstelsel is geen sprake van risicosolidariteit binnen generaties. Zo worden degenen die hun pensioen verplicht bij een slecht presterend pensioenfonds hebben ondergebracht hiervoor niet gecompenseerd door degenen die bij een goed presterend pensioenfonds zijn aangesloten. Wel zijn in ons pensioenstelsel impliciet andere vormen van intragenerationele risicosolidariteit ingebouwd. Zo betalen vrouwen dezelfde pensioenpremie als mannen terwijl hun langlevenrisico groter is. Iets dergelijks geldt voor degenen met een

hoog opleidingsniveau ten opzichte van een laag opleidingsniveau. De hoogopgeleiden hebben een langere levensverwachting maar betalen, *ceteris paribus*, dezelfde premie als de laagopgeleiden. Dit kan zelfs als een averechtse herverdeling van arm naar rijk worden gezien.

De vraag in welke mate in het pensioenstelsel intergenerationele risicosolidariteit op zijn plaats is, vormt onderwerp van flink wat discussie. Zo hebben Boender *et al.* (2000) in een studie voor de WRR laten zien dat intergenerationele risicospreiding in beginsel welvaartsverhogend is – waarbij dus in dit geval geen sprake is van een afruil tussen solidariteit en efficiëntie. Generaties met geluk compenseren dan de generaties die pech hebben. Het probleem is dat hierbij buffers moeten worden aangehouden die van niemand zijn, maar waar, aldus Jacobs (2013), het moreel gevaar bestaat dat in zowel goede als slechte tijden de financiële risico's te veel worden afgewenteld op de jongere en nog niet geboren generaties. Het betekent dat een systeem van intergenerationele risicospreiding moet worden ontwikkeld dat dit moreel gevaar uitbant.

6 Woningmarkt

Tegenwoordig wordt de woningmarkt, en meer in het bijzonder, het woningbezit, nadrukkelijk betrokken in het debat over solidariteit. Een reden daarvoor is de sterke stijging van de huizenprijzen in de periode 1985-2007 en de daling die daarna heeft plaatsgevonden. Oudere huizenbezitters hebben geprofiteerd van de sterke waardestijging van de woningen in de periode tot 2008, die wel wordt toegeschreven aan de combinatie van soepele kredietverlening en de lage kosten van hypotheek dankzij de fiscale hypotheekrenteaftrek. Het betekent dat de oudere woningbezitter de waarde van zijn woning sterk heeft zien toenemen, terwijl degenen die rond 2008 hun huis hebben gekocht nu met een flinke waardedaling en vermogensverlies worden geconfronteerd. Zo hebben sommige ouderen een aanzienlijk vermogen kunnen opbouwen, terwijl veel dertigers en veertigers door deze ontwikkeling een negatief vermogen hebben. Hier is dus geen sprake van intergenerationele vermogenssolidariteit, die overigens ook moeilijk valt te organiseren. Wel kan gewezen worden op de erfbelasting die voor enige herverdeling zorgt, maar die betrekkelijke lage tarieven heeft. In feite gaat het daarbij echter om het ontbreken van intragenerationele vermogenssolidariteit: immers wanneer kinderen van rijke ouderen erven, stijgt hun vermogen maar hebben armere generatiegenoten daar weinig aan.

De hypotheekrenteaftrek vormt een tweede reden voor het betrekken van de woningmarkt in het debat over solidariteit. Deze aftrek is hoger naarmate belastingplichtigen in een hogere belastingsschijf zitten en naarmate het bedrag van de hypotheeklening hoger is. In beide gevallen levert dit een voordeel op voor de hoge inkomensgroepen, zodat de inkomensnivellering die via de progressieve belastingen is ingebouwd, hier ten dele te niet wordt gedaan. Anders gezegd, de hypotheekrenteaftrek werkt denivellerend en is een vorm van averechtse inkomenssolidariteit. Daartegenover staat wel een intragenerationele inkomenssolidariteit bij de sociale woningbouw, waar huurprijzen beneden de markthuurliggen en er in die zin sprake is van een inkomenssubsidie. Het probleem is dat via het 'scheefwonen' ook degenen die het qua inkomen niet nodig hebben van deze regeling profiteren. Voor zover de herverdeling via de belastingprogressie niet voldoende wordt geacht, zou een systeem van uitsluitend individuele subsidies voor woonlasten via huurtoeslagen beter zijn dan de sociale woningbouw zoals we die nu nog kennen.

Onder meer door Bovenberg (2010) is bepleit de eigen woning als pensioenvoorziening te zien. Een afbetaald huis geeft pensioeninkomen in natura; met lagere woonlasten volstaat een lagere pensioenambitie. Daarnaast kunnen ouderen, aldus Bovenberg, het in hun huis opgebouwde eigen vermogen vrijmaken door te gaan huren, of door via

allerlei verzilveringsconstructies voor extra pensioeninkomen of een betere woon- zorgomgeving te zorgen. Het probleem bij de verzilvering van de eigen woning als pensioen is dat er, bij de schommelingen van de prijzen op de woningmarkt, een groot risico is ten aanzien van het moment van verkoop van de eigen woning. Dit probleem lijkt op dat van de intergenerationele risicospreiding bij de aanvullende pensioenen. Naar analogie van wat bij de pensioenen geldt, kan worden gedacht aan een regeling waarbij degenen die verzilveren in een periode met lage huizenprijzen gecompenseerd worden door degenen die hun woning in een gunstige periode verkopen. Wel rijst dan, net als bij intergenerationele risicospreiding van kapitaalgedekte pensioenen, de vraag hoe moreel gevaar bij het beheer van de buffers moet worden uitgebannen. Bovendien is het de vraag of vanuit de politiek een dergelijke vorm van risicosolidariteit wenselijk wordt geacht. Een alternatief is dat degenen die hun woning als pensioenvoorziening willen bestemmen, zich in een vroeg stadium verzekeren tegen dergelijke waardeschommelingen. In dat geval moeten op de verzekeringsmarkt wel zulke verzekeringen worden aangeboden. Zo niet, dan kan deze kapitaalmarktimperfectie een reden voor overheidsbemoeienis zijn (zie ook Cox, 2013).

7 Zorgkosten

De collectief gefinancierde zorgkosten maken een aanzienlijk deel uit van de totale collectieve uitgaven, iets meer dan 20 procent. Er zijn twee sociale ziektekostenverzekeringen, die zijn geregeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet. De AWBZ is een volksverzekering waaruit voornamelijk de langdurige zorg voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten wordt betaald en die via een inkomensafhankelijke premie en een flinke rijksbijdrage wordt gefinancierd. De Zorgverzekeringswet dekt een basispakket. De financiering van deze zorgverzekering vindt plaats via een vaste aan de eigen zorgverzekeraar verschuldigde premie voor het basispakket en een inkomensafhankelijke bijdrage. Voor werknemers en uitkeringsontvangers wordt de laatstbedoelde bijdrage door de werkgever of uitkeringsinstantie betaald. Daarnaast is sprake van een inkomensafhankelijke zorgtoeslag. Deze regelingen zijn bepalend voor de intragenerationele inkomenssolidariteit in het zorgstelsel.

Voor de beschouwing in dit artikel is vooral van belang de mate van risicosolidariteit die in het zorgstelsel is ingebouwd. Voor de AWBZ wordt de risicosolidariteit geborgd via indicatiestelling. Wel wordt veelal een eigen bijdrage in de kosten verlangd die afhankelijk is van inkomen en tegenwoordig ook van vermogen, zodat in die zin sprake is van aanvullende inkomens- en vermogenssolidariteit.

Bij de ziektekostenverzekering ligt de borging van de risicosolidariteit ingewikkelder. Dit heeft te maken met de marktwerking, waarbij verzekeringsmaatschappijen onderling in premiestelling mogen concurreren. Zorgverzekeraars dienen echter het basispakket aan een ieder die zich voor de verzekering aanmeldt tegen dezelfde premie aan te bieden. Deze vorm van risicosolidariteit betekent een herverdeling van premiegelden van goede naar slechte risico's. Voor de aanvullende verzekeringen bestaat die eis niet, zodat het zich laat aanzien dat hier vooral de slechte risico's en degenen met grote risicoaversie zich verzekeren. Vanzelfsprekend trachten zorgverzekeraars om zo veel mogelijk goede risico's binnen te halen en slechte risico's buiten te houden. Zij doen graag aan 'cherry picking'. De overheid poogt deze vorm van risicoselectie te voorkomen door de verzekeraars toe te staan ten hoogste tien procent korting op de premie te geven aan specifieke groepen. Bovendien bestaat een vrij gecompliceerde vereveningsregeling waarbij verzekeraars met veel goede risico's compensatie bieden aan de verzekeraars met slechte risico's. Desondanks blijkt er toch sprake te zijn van enige risicoselectie (Van de Ven *et al.*, 2013).

De vraag is of deze vorm van risicosolidariteit bij het basispakket zich in een op marktwerking en efficiëntieverhoging gerichte borging laat handhaven. Zo is al een afruil mogelijk tussen premie en eigen risico. Verzekerden die zichzelf een laag ziekterisico toedichten, zoals jongeren, zullen voor een hoog eigen risico kiezen, en daarbij dus voor een lage premie. Daarnaast komen steeds meer medische technieken, zoals DNA-onderzoek, beschikbaar die een voorspelling van risico's leveren. Ook al mogen verzekeraars niet van dergelijke voorspelmethode gebruiken, het laat zich aanzien dat personen met een laag risico die zelf hun risico hebben laten analyseren, op de een of andere manier de verzekeraar daarvan op de hoogte kunnen brengen. Anderszins kan het als onrechtvaardig worden gezien dat risicosolidariteit geldt voor mensen met een ongezonde levensstijl. Volgens de huidige wetgeving mag de verzekeraar die openhartigheid overigens niet honoreren door een lagere premie in rekening te brengen. Dit alles klemmt des te meer wanneer de markt voor verzekeringen een internationaal karakter krijgt en de Nederlandse overheid er de grip op verliest.

In de zorg is ook sprake van een vorm van intergenerationele solidariteit. Van der Horst *et al.* (2010) laten zien dat de zorgkosten voor ouderen flink hoger zijn dan voor jongeren. Het betekent een overdracht van jong naar oud, zeker wanneer de huidige jongere generaties in de toekomst een minder groot beroep zouden kunnen doen op collectief gefinancierde zorgvoorzieningen. Daarbij is overigens onduidelijk in hoeverre de oplopende levensverwachting nog extra zorgkosten meebrengt. De vraag is welke ten behoeve van de ouderen gemaakte zorgkosten maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Anders gezegd, in welke mate is deze intergenerationele solidariteit nog gewenst? Hier doemt een ethisch dilemma op tussen wat mogelijk is en wat voor de jongeren nog valt op te brengen. Een dergelijk ethisch probleem speelt ook vanuit het perspectief van de intragenerationele risicosolidariteit voor degenen die gebruik moeten maken van kostbare technologische vernieuwingen in ziektebeheersing. Welke kosten zijn maatschappelijk aanvaardbaar voor extra, voor kwaliteit gecorrigeerde, levensjaren van deze groepen?

8 Conclusie

Solidariteit is sterk groepsgebonden. Solidariteit binnen een groep kan zelfs betekenen dat degenen die niet tot de groepskring behoren, worden buitengesloten en juist nadeel van de solidariteit ondervinden.

Dit artikel beperkt zich tot solidariteit tussen ingezetenen van een land, waarbij het aan de overheid is om via regelgeving en instituties de solidariteit te borgen. De gewenste mate van solidariteit wordt daarbij door politieke voorkeuren bepaald. Articuleren van die voorkeuren vindt plaats in een proces waarbij de regelgeving veelal in meerdere rondes aan voortschrijdend inzicht wordt aangepast. Het onderscheid tussen enerzijds vermogens-, inkomens-, en risicosolidariteit, en anderzijds tussen intragenerationele en intergenerationele solidariteit, kan in dit proces verhelderen welke vorm van solidariteit door de beleidsmaatregelen wordt geborgd. Een eerste toepassing van deze taxonomie op drie domeinen, namelijk de pensioenen, de woningmarkt en de zorg, illustreert dit en toont tevens welke vragen en onduidelijkheden nog blijven.

De overdrachten tussen arm en rijk, en tussen jong en oud, die al dan niet vanuit het oogpunt van door de overheid afgedwongen herverdeling plaatsvinden, blijven echter niet beperkt tot de drie besproken domeinen. Via ons uitgebreide stelsel van sociale zekerheid vindt nog meer herverdeling plaats. Daarnaast brengt ook het overheidsingrijpen om marktfalen te herstellen impliciete herverdelingseffecten mee. Al met al heeft de precieze vormgeving van het overheidsbeleid grote invloed op de wijze waarop, en mate waarin van

overheidsvoorzieningen gebruik wordt gemaakt. Het SCP publiceert al dertig jaar met enige regelmaat rapporten waarin deze vormen van profijt van de overheid zijn gekwantificeerd.

Bovendien dient in het debat over een rechtvaardige verdeling van de welvaart tussen jong en oud ook de beschikbaarheid van menselijk kapitaal, technologische kennis, milieukapitaal en sociaal kapitaal te worden meegewogen. In de huidige situatie beschikken de ouderen weliswaar over meer pensioenkapitaal en hebben zij een overwaarde op het huizenbezit; daartegenover staat dat jongeren meer menselijk kapitaal hebben – de verdien capaciteit over het werkzame deel van het leven – en wellicht nog kunnen profiteren van de productiviteitsverhoging die technologische vernieuwing brengt. Voor de afweging of de intergenerationele solidariteit tot voldoende welvaart voor de jongere en toekomstige generaties leidt, dienen ook nog de mate waarin het milieu wordt aangetast en die waarin sociaal kapitaal wordt vernietigd in de beschouwing te worden betrokken. Dit raakt aan de vraag naar goed rentmeesterschap, maar valt buiten het kader van dit artikel.

Frank A.G. den Butter

* Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam. Met dank aan de septembergroep 2013 van BoFEB, in het bijzonder Jan-Coen Kruit, voor nuttige opmerkingen en aanvullingen.

LITERATUUR

- Asbeek Brusse, W., en C.J. van Montfort (red.), 2012, *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Beer, Paul de (2005), De solidariteit onder druk, in Paul de Beer, Jet Bussemaker en Paul Kalma (red.), *Keuzen in de sociale zekerheid*, Amsterdam: De Burcht/Wiardi Beckman Stichting, 26-37
- Beer, Paul de (2008), De vele gezichten van solidariteit, in J.J. van Dijk (red.), *Verbindend bouwen. Over solidariteit en verzorgingsstaat*, Utrecht: Uitgeverij Kok, 61-72
- Boender, C.G.E., S. van Hoogdalem, R.M.A. Jansweijer, en E. van Lochem (2000), *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenario-analyse*, WRR Werkdocumenten W114, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Bovenberg, Lans (2010), Hervorm woningmarkt ten behoeve van vergrijzing, *Me Judice*, 29 september 2010
- Butter, Frank den (2010), Solidariteit als te borgen publiek belang, *Economisch Statistische Berichten*, 95(4590), 472-475
- Butter, F.A.G. den (2011a), Marktwerving en het ‘wat’ en ‘hoe’ van het publiek belang, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 43(2), 78-92
- Butter, F.A.G. den (2011b), Een generatiebewuste borging van milieukapitaal, in J.J. van Dijk (red.), *Een schrijnend gebrek. Een begin van een christelijk sociale visie op rentmeesterschap*, Utrecht: Uitgeverij Kok, 79-97
- Cox, Ruben (2013), Risicomanagement in de Nederlandse woningmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, 98 (4674&4675), 769-771
- Horst, Albert van der, Leon Bettendorf, Nick Draper, Casper van Ewijk, Ruud de Mooij, en Harry ter Rele (2010), *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, Den Haag: Centraal Planbureau

- Jacobs, Bas (2013), Macro-economische politiek voor een uitweg uit de crisis (deel II), *Economisch Statistische Berichten*, 98(4671), 636-639
- Ministerie van Financiën (2008), *Verantwoord generatiebewust beleid*, Den Haag: Ministerie van Financiën (gevoegd bij: Tweede Kamer (2007-2008), *Brief van de minister van Financiën*, 31 200 IX B, nr. 33)
- Schuyt, Kees (1998), The sharing of risks and the risks of sharing. Solidarity and social justice in the welfare state, *Ethical Theory and Moral Practice*, 1(3), 297-311
- Ven, Wynand van de, Richard van Kleef, en René van Vliet (2013), Risicoselectie bij overstap zorgverzekeraar, *Economisch Statistische Berichten*, 98(4673), 714-717
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), *Generatiebewust beleid*, Rapporten aan de Regering 55, Den Haag: Sdu Uitgevers